

Tilburg University

De Wet op het Onderwijstoezicht

Zoontjens, P.J.J.; Eijlander, Ph.

Published in:
Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht

Publication date:
2002

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Zoontjens, P. J. J., & Eijlander, P. (2002). De Wet op het Onderwijstoezicht. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 14(1-2), 3-14.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De Wet op het onderwijstoezicht

1. Aanleiding voor en achtergronden van de WOT

De vernieuwing van het toezicht op het onderwijs heeft haar wortels in het regeerakkoord van Paars 2 uit 1998. Onder het thema Kwaliteit, verantwoording en organisatie van het onderwijs is in het akkoord de volgende passage opgenomen:²

Autonomievergroting en deregulering zullen worden voortgezet. Tegenover die grotere vrijheid en minder regels zal in toenemende mate de kwaliteit van het onderwijs worden getoetst en bewaakt. Dit geldt temeer nu er extra geïnvesteerd zal worden. De publieke verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs zal worden versterkt. De school zal zich tegenover ouders en overheid moeten verantwoorden over de met de beschikbare middelen bereikte resultaten. Hiermee samenhangend zal de rol van de inspectie worden versterkt ter wille van een onafhankelijk oordeel.

Het regeerakkoord plaatst dus de publieke verantwoording over de onderwijskwaliteit én de vernieuwing van het toezicht in het kader van de autonomievergroting en de deregulering in het onderwijs. Voorop staat dat de scholen minder worden belemmerd door centrale regels, dat ze de ruimte krijgen om zelf invulling te geven aan de vernieuwing en de kwaliteit van het onderwijs. Vervolgens is nodig dat de scholen zich ten opzichte van de deelnemers aan het onderwijs, hun ouders en de overheid verantwoorden over de wijze waarop onderwijskwaliteit wordt geleverd met de verkregen publieke middelen. Een sterkere en onafhankelijke onderwijsinspectie moet ten slotte bewaken dat de scholen een minimumniveau realiseren, dat er betrouwbare gegevens zijn over de prestaties van scholen en stimuleren dat de scholen streven naar (permanente) verbetering van het onderwijs. Aldus beschouwd is de vernieuwing van het onderwijstoezicht niet het beginpunt maar het sluitstuk van de andere bestuurlijke verhoudingen in het onderwijsveld.

De uitgangspunten voor het nieuwe toezicht op het onderwijs staan in de nota *Variëteit en waarborg* die in mei 1999 door de bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar de Tweede Kamer is gestuurd. Deze nota schetst de ontwikkelingen op het terrein van het overheidstoezicht in het algemeen en het inspectietoezicht op het onderwijs in het bijzonder. Niet alleen in het onderwijs is er discussie over de functie en de positionering van het toezicht; dat geldt ook voor diverse andere beleidsterreinen, zoals de

gezondheidszorg, verkeer en waterstaat en de maatschappelijke veiligheid. Dat kan worden verklaard door maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Burgers hebben behoefte aan goede, betrouwbare informatie over de kwaliteit van publieke dienstverlening en de naleving van regels. In de tijdgeest van decentralisatie, verzelfstandiging en privatisering van publieke taken wordt in de uitoefening van toezicht een mogelijkheid gezien om toch zicht en greep te houden op de ontwikkelingen en om publieke belangen te borgen.³

In de nota onderscheiden de bewindslieden twee functies van het inspectietoezicht:

- door middel van het toezicht waarborgt de overheid voor de burgers dat er in alle instellingen onderwijs van voldoende kwaliteit wordt geleverd;
- door middel van het toezicht stimuleert de overheid de instellingen tot ontwikkeling van de eigen kwaliteitszorg en daarmee van de kwaliteit van het onderwijs.

De nota stelt een aantal eisen aan het inspectietoezicht; het moet effectief, proportioneel, kenbaar, legitiem en onafhankelijk zijn. Bij de voorgestelde benadering van toezicht is essentieel dat de inspectie de instellingen periodiek beoordeelt. Via een integrale benadering worden de controle op de naleving van wet- en regelgeving (deugdelijkheidseisen) en de beoordeling op een aantal (nader te bepalen) kwaliteitskenmerken verenigd. De essentie van het nieuwe toezicht zit in deze kwaliteitsbeoordeling. Het gaat daarbij om kenmerken die een graadmeter zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, maar die niet expliciet als deugdelijkheidseisen zijn opgenomen in de sectorwetten. Wat wordt nu verstaan onder deugdelijkheidseisen? Deugdelijkheidseisen hebben betrekking op de inhoud van het onderwijs. Het zijn inrichtingsvoorschriften. Sommigen geven een opsomming van (soorten) eisen die daartoe worden gerekend: de onderwijskundige voorschriften, de aan de opleiding van de onderwijzers te stellen eisen, de salariëring van het onderwijspersoneel, de doelmatige inrichting van het schooltoezicht en de eisen van hygiëne in het belang van de gezondheid en van het onderwijs aan de gebouwen te stellen.⁴ Voorbeelden van deugdelijkheidseisen zijn de kerndoelen voor het basisonderwijs of de basisvorming, de bekwaamheidseisen ten aanzien van onderwijzend personeel, danwel de norm in de Wpo dat het onderwijs zodanig wordt ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen.

De kwaliteitskenmerken zullen in de Wet op het onderwijstoezicht worden benoemd en per sector door de inspectie – in overleg met het onderwijsveld – nader worden uitgewerkt. Rapporten van de inspectie over de kwaliteit van afzonderlijke opleidingen of instellingen zijn openbaar.

In zijn advies "Deugdelijk toezicht"⁵ onderschrijft de Onderwijsraad het maatschappelijk belang van kwaliteit en kwaliteitszorg in het onderwijs en goede informatie daarover. De Raad neemt echter afstand van het voornemen om

naast de bestaande deugdelijkheidseisen aanvullende kwaliteitseisen te stellen. Dat staat, zo meent de Raad, op gespannen voet met artikel 23 van de Grondwet. Volgens de Raad dient voor de formulering van nieuwe deugdelijkheidseisen in de sectorwetten aan zware voorwaarden te worden voldaan, zoals juridische noodzakelijkheid, wetenschappelijk en maatschappelijk draagvlak en behoud van de vrijheid van richting. Met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid voor de inspectie is de Raad van mening dat niet getornd dient te worden aan de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling.

Ondanks het kritische advies van de Onderwijsraad hebben de bewindslieden van Onderwijs met het opstellen van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) een vervolg gegeven aan de vernieuwing van het toezicht op het onderwijs. Inmiddels heeft de Tweede Kamer ingestemd met het voorstel en is de WOT in behandeling bij de senaat. Dat betekent dat, als de fracties in de Eerste Kamer een beetje willen meewerken, het haalbaar moet zijn om voor het einde van de kabinetsperiode het Staatsblad te bereiken.

In het vervolg van deze bijdrage schetsen we eerst de hoofdlijnen van de WOT (paragraaf 2). Paragraaf 3 gaat nader in op de ontwikkeling van nalevingstoezicht naar kwaliteitstoezicht. Vervolgens belichten we in paragraaf 4 de verhouding van de vrijheid van onderwijs tot kwaliteit en openbaarheid van inspectierapporten. Paragraaf 5 handelt verder over vrijheid en proportionaliteit van het inspectietoezicht. We sluiten deze bijdrage af met onze conclusies in termen van de kansen en bedreigingen van de WOT, zoals wij die zien.

2. Hoofdlijnen van de WOT⁶

De WOT geeft uitwerking aan de uitgangspunten van de nota Variëteit en Waarborg en regelt de taken en bevoegdheden van de Inspectie van het onderwijs, de uitoefening van het toezicht, de vaststelling en openbaarmaking van inspectierapporten en de kwaliteit van de uitoefening van het toezicht. Wij noemen hier de voornaamste bepalingen van de WOT en komen in het vervolg op een aantal punten nog terug.

De WOT regelt in artikel 3 de taken van het vernieuwde toezicht door de inspectie. Essentieel is het eerste taakelement van toezicht dat is opgedragen aan de inspectie: het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschrift "en naar andere aspecten van kwaliteit". Door de laatste zes woorden wordt het toezichtsdomein uitgebreid: van nalevingstoezicht naar kwaliteitstoezicht.

Artikel 4 van de WOT formuleert de uitgangspunten voor de uitoefening van het toezicht: de vrijheid van onderwijs wordt in acht genomen, instellingen worden niet meer belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht noodzakelijk is (proportionaliteit) en de uitoefening van het toezicht is er mede op gericht betrokkenen te informeren over de ontwikkelingen in en

de kwaliteit van het onderwijs.

Voor het inzicht in de toezichtsactiviteiten van de inspectie is het jaarwerkplan (zie artikel 7) van belang; de inspectie stelt dat plan vast, het heeft de goedkeuring van de minister, die het vervolgens naar het parlement stuurt.

Veel is er te doen geweest over de "onafhankelijke oordeelsvorming" van de inspectie over de kwaliteit van onderwijsinstellingen en van (de staat van) het onderwijs in het algemeen. In feite is dat ook de kern van de hiervoor aangehaalde passage uit het regeerakkoord 1998.

Door de aanvaarding van een amendement⁷ is in artikel 8, lid 3, thans geregeld dat de minister geen aanwijzingen geeft met betrekking tot de in de rapportages neergelegde oordelen van de inspectie over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs. Deze bepaling strekt er toe politiek-bestuurlijke inmenging in de professionele oordeelsvorming van de inspectie uit te sluiten en heeft tot gevolg dat de inspectie voor dit onderdeel van het werk een zelfstandig bestuursorgaan wordt. Minister Hermans had in een eerder stadium dit derde lid van artikel 8 ook al in het voorstel opgenomen, maar na een negatief advies hierover van de Raad van State⁸ en tegenkrachten in de ministerraad had hij het uit het voorstel geschrapt. De Raad van State en diverse bewindslieden vonden het een onvoldoende gemotiveerde en te vergaande inperking van de verantwoordelijkheid van de minister.

De WOT regelt in artikel 10 het jaarlijkse (kwaliteits)onderzoek door de inspectie en noemt de diverse aspecten van kwaliteit. Onderscheid wordt gemaakt tussen kwaliteitsaspecten die de opbrengsten van het onderwijs betreffen (leerresultaten en de voortgang van de leerlingen) en die de inrichting van het onderwijsleerproces betreffen: het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat, het didactisch handelen van de leraren, de leerlingenzorg en de inhoud, het niveau en de uitvoering van toetsen, tests, opdrachten en examens. Bij een onderzoek gaat de inspectie uit van de uitkomsten van zelfevaluaties door de instellingen en bij een redelijk vermoeden van tekortkomingen stelt de inspectie nader onderzoek in (artikel 11).

De werkwijze voor een onderzoek dient de inspectie vast te leggen in zogenoemde toezichtskaders, die in overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld worden opgesteld en die de goedkeuring van de minister behoeven (artikel 12). Haar oordeel naar aanleiding van een onderzoek legt de inspectie vast in een inspectierapport. Dat rapport wordt na hoor en wederhoor door de inspectie vastgesteld en vervolgens openbaar gemaakt, eventueel met de (afwijkende) zienswijze van het bestuur van de instelling.

Inhouding van de bekostiging van een instelling door de minister is alleen mogelijk bij overtreding van deugdelijkheidseisen. Indien de – niet in deugdelijkheidseisen vervatte – kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet kan de minister (andere) maatregelen treffen, zoals het laten bijstaan van het bestuur van de instelling door een extern deskundige of het verstrekken van extra middelen onder bepaalde voorwaarden. Dat laatste is te vergelijken met de uit "gemeenteland" bekende artikel 12-status; er wordt in

financieel opzicht bijgesprongen, maar tegelijkertijd wordt de instelling min of meer onder curatele geplaatst.

Ten behoeve van de verantwoorde uitoefening van het toezicht voorziet de WOT in een klachtadviescommissie voor de gedragingen van de inspectie (artikel 18) en de instelling van een Raad van Advies, die de inspecteur-generaal gevraagd en ongevraagd adviseert over de kwaliteit van de uitoefening van het toezicht (artikel 19).

3. Van nalevingstoezicht naar kwaliteitstoezicht

De essentie van het vernieuwde toezicht is gelegen in de overgang van het toezicht op de naleving van de in de (sector)wetgeving verankerde deugdelijkheidseisen naar een meer omvattend kwaliteitstoezicht op het onderwijs. Dit algemene verschil uit zich in een aantal meer concrete punten.

Allereerst geldt dat het nieuwe toezicht zich – naar verwachting – minder sterk dan voorheen zal richten op de zogenoemde "input-eisen" die in wettelijke voorschriften zijn neergelegd. Het toezicht zal zich juist meer op de resultaten van het onderwijs gaan richten. Het gaat er minder om op welke wijze de scholen het onderwijs precies inrichten en geven en juist meer om de effecten en resultaten van hun inspanningen. De inspectie zal zowel op instellingsniveau als op landelijk niveau rapporteren over de (ontwikkeling van de) kwaliteit van het onderwijs. Dit betekent dat het toezicht minder "regelgericht" en meer "doel- en resultaatgericht" zal werken. Dat kan in de praktijk tot discussie en verschillen van inzicht aanleiding geven. De vraag is immers wie, bij het ontbreken van duidelijke voorschriften, de (nadere) norm stelt. Lastige vragen dienen zich aan. Wat is precies kwaliteit? Wat zijn goede en mindere resultaten? Welke doelen zijn in het onderwijs wel legitiem en welke niet?

De inspectie kan al snel terecht komen in de rol van niet-gelegitimeerde normsteller. Scholen zien de ruimte die de wetgever geeft dan de facto opgevuld door een normstellende inspectie. Om dat te voorkomen zal de inspectie moeten werken met algemeen aanvaarde kwaliteitsstandaarden die evident binnen de marges vallen die de wetgever heeft gesteld.

De wetgever heeft dit gevaar wel onderkend en heeft getracht om via de zogenoemde toezichtskaders tot een aanvaardbare wijze van werken bij het toezicht te komen. In dergelijke toezichtskaders legt de inspectie haar werkwijze voor een periodiek kwaliteitsonderzoek vast. De toezichtskaders behoeven de goedkeuring van de minister. Maar wat naar onze mening nog belangrijker is, is het overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld dat vooraf gaat aan de vaststelling of wijziging van een toezichtskader. Dat overleg zou voor een voldoende draagvlak voor de werkwijze van de inspectie op het bereiken van overeenstemming gericht moeten zijn. Vooral over de kwaliteitsmaatstaven die de inspectie hanteert is de overeenstemming met het veld van wezenlijk belang.

Met de ontwikkeling naar kwaliteitstoezicht zal de stimulerende functie van

het toezicht meer accent krijgen dan de controlerende. Het aanzetten tot kwaliteitszorg en permanente verbetering van het onderwijs door de onderwijsinstellingen zal centraal komen te staan bij de uitoefening van het toezicht. Dat behoeft overigens niet te betekenen dat de inspectie ook "softer" opereert. Kwaliteitstekorten zullen, zo mag worden verwacht, gesignaleerd worden en ook in de openbaarheid worden gebracht. Essentieel is dat de inspectie niet alleen meer het minimumniveau van het onderwijs in de instelling zal bewaken, maar juist ook de voortdurende ontwikkeling en verbetering van het onderwijs zal trachten te bevorderen.

De inspectie kan dat doen door de uitkomsten van het kwaliteitsonderzoek terug te koppelen naar de instelling en door te laten zien wat vergelijkbare instellingen ervan terechtbrengen. Daarmee hangt samen dat het toezicht ten opzichte van het verleden dynamischer zal zijn. Het toezicht zal immers veel meer op de veranderende wensen in de samenleving en in de omgeving van de onderwijsinstellingen moeten inspelen, terwijl voorheen de relatief stabiele wettelijke voorschriften als referentiepunt golden. Aandachtspunt in dat verband is de kenbaarheid en transparantie van het toezicht. Instellingen hebben recht om te weten waar ze met het toezicht aan toe zijn.

Ook daarom zijn de hiervoor al genoemde toezichtskaders van grote betekenis. Over de werkwijze van de inspectie mag in ieder geval bij de aan het toezicht onderworpen instellingen geen onduidelijkheid bestaan.

Resumerend stellen wij vast dat de ontwikkeling naar het bredere kwaliteits-toezicht hoge eisen stelt aan de rolvulling en de werkwijze van de inspectie van het onderwijs.

4. Vrijheid van onderwijs, kwaliteit en openbaarheid

Tegen het stelsel van de WOT is van verschillende zijden het bezwaar ingebracht dat het op gespannen voet staat met artikel 23 Grondwet. In plaats van het introduceren van aspecten van kwaliteit, waarvoor de WOT enkel de grondslag biedt, niet de uitwerking, zouden de deugdelijkheidseisen dienen te worden uitgebreid.⁹ In wezen steunt dit bezwaar op de opvatting dat overheidsoordelen inzake de kwaliteit van het onderwijs aan een afzonderlijke school, waaraan gevolgen kunnen worden verbonden die meer of minder ingrijpen in de rechtspositie of feitelijke positie van de school, dienen te steunen op een in de sectorwet vastgelegde en uitgeschreven deugdelijkheidseis.¹⁰ De Raad van State omschrijft het exclusiviteitskarakter van de deugdelijkheidseisen aldus: "artikel 23 van de Grondwet (GW) bepaalt in het vijfde lid dat de deugdelijkheidseisen bij wet worden geregeld. Behoudens het toezicht van de overheid daarop is het geven van onderwijs vrij (tweede lid). Toezicht met de daaraan gekoppelde sanctiebevoegdheden kan slechts betrekking hebben op de naleving van wettelijke voorschriften. Andere kwaliteitsaspecten vallen buiten het toezicht, bedoeld in artikel 23 GW, zolang zij niet als deug-

delijkheidseisen in de onderwijswetten zijn opgenomen". De aan het integrale toezicht gekoppelde bevoegdheid van openbaarmaking van inspectieoordelen komt volgens de Raad qua zwaarte overeen met een wettelijke sanctiebevoegdheid, zodat deze niet kan steunen op oordelen welke aan de hand van aspecten van kwaliteit zijn gevormd.

De opvatting van de regering komt in beginsel met het bovenstaande overeen. De regering meent immers dat een onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en de in de WOT genoemde aspecten van kwaliteit gerechtvaardigd is vanwege het feit dat "overtreding" van de laatste niet kan leiden tot een op de school uit te oefenen bekostigings sanctie.¹¹ Anders dan de Raad van State en anderen beschouwt de regering de bevoegdheid van openbaarmaking van het inspectieoordeel evenwel als een op zichzelf staande zaak, "een onontkoombare ontwikkeling", die geen directe relatie onderhoudt met de introductie van het integrale toezicht. Inderdaad kan uit de Trouwzaak¹² worden afgeleid dat de (consequenties van) openbaarmaking van gegevens die de inspectie over afzonderlijke scholen onder zich heeft als een normaal maatschappelijk risico door die scholen moet(en) worden aanvaard.¹³ Van een sanctie of van een daarmee gelijk te stellen handeling is dan ook in beginsel geen sprake. Verder is de openbaarheid geen noodzakelijk gevolg van de wijze waarop het inspectieoordeel gestalte krijgt.

Ook om een andere reden kan openbaarheid bezwaarlijk als een sanctie worden opgevat. Zij komt tegemoet aan het recht van ouders en kinderen om geïnformeerd te worden in verband met het bepalen van een verantwoorde schoolkeuze. Thans is het belang van openbaarheid van overheidsinformatie als bestuurlijke taak verwoord in artikel 110 Grondwet. De Wet openbaarheid van bestuur is er een nadere uitwerking van. In het in mei 2000 gepubliceerde rapport van de Commissie-Franken wordt de toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie zo fundamenteel geacht, dat zij dient te worden geherformuleerd tot een grondrecht, op te nemen in hoofdstuk I van de Grondwet. Het voorstel luidt:

1. Ieder heeft recht op toegang tot bij de overheid berustende informatie. Dit recht kan bij of krachtens de wet worden beperkt.
2. De overheid draagt zorg voor de toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie.

Ter toelichting wordt gesteld dat de toegang tot bij de overheid berustende informatie van cruciaal belang is geworden voor de politieke, juridische en sociale positie van burgers. "In een veranderende samenleving waar informatie en de mogelijkheid om toegang tot die informatie te krijgen van overwegend belang is geworden om als burger adequaat te kunnen functioneren, dient de overheid de voorwaarden voor de effectuering van volwaardig burgerschap te blijven waarborgen".¹⁴ In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Franken heeft de regering het voorstel overgenomen.¹⁵

5. Vrijheid en proportionaliteit van het toezicht

Ondertussen kan de openbaarheid van inspectieoordelen natuurlijk wel net zo gedragsnormerend blijken te werken als de bedreiging met een sanctie. Vanwege de eraan verbonden risico's van onzorgvuldig handelen mogen eisen worden gesteld aan de publicatie. In feite gebeurt dat ook in de WOT. Er is een zorgvuldige procedure voorafgaande aan de publicatie voorgeschreven, waarbij van respect wordt getuigd ten aanzien van de eigen positie van de school. Hierbij passen hoor en wederhoor, een faire behandeling van de argumenten van de school, een zorgvuldige selectie en publicatie van de in het oordeel aangevoerde feiten en een proportionele benaderingswijze in het bestuurlijke natraject. De school kan tijdens de procedure terugvallen op een voorziening, waarbij deze in rechte wordt beschermd tegen het gedrag van de inspectie, bijvoorbeeld via de klachtenprocedure bij de minister en de Nationale ombudsman,¹⁶ en tegen de maatregelen die in vervolg op het oordeel worden genomen, bijvoorbeeld via bezwaar en beroep op de bestuursrechter.¹⁷ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is met name vanuit de christelijke fracties gepoogd de normerende werking die van het inspectietoezicht zou kunnen uitgaan zoveel mogelijk terug te dringen. Zoals het kamerlid Van de Camp (CDA) het vertolkte: "als een school een integrale beoordeling met een negatieve toonzetting heeft gekregen, zal de omgeving (...) niet bekijken of het gaat om deugdelijkheidseisen dan wel de andere aspecten van kwaliteit. Dit wordt met elkaar gemengd. Dat betekent dat de andere aspecten van kwaliteit, bedoeld voor het handelen van de inspectie, zeer normerend zullen gaan werken voor het onderwijs en dat de ook door de minister gewenste variëteit in scholen sterk zal verminderen."¹⁸ In de parlementaire discussie is in verband hiermee het belang onderstreept van een eigen kwaliteitsbeoordelingsstelsel bij de scholen. Bij amendement¹⁹ werd daarom voorgesteld om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg via een stelsel van zelfevaluatie en visitatie bij de scholen neer te leggen en de inspectie te verplichten dat zij bij haar onderzoek van de uitkomsten van deze zelfevaluatie en/of visitatie uitgaat. Dit amendement is aangenomen. Artikel 11 WOT stelt daarmee de eigen kwaliteitszorg van scholen voorop, ten minste indien daarbij alle deugdelijkheidseisen en aspecten van kwaliteit aan de orde zijn gekomen, de kwaliteit en wijze van uitvoering van de evaluatie voldoende betrouwbaar zijn en de kwaliteitsdoelen die de instelling zichzelf heeft gesteld van voldoende niveau zijn.

In het licht van artikel 11 WOT is een belangrijk inzicht verwoord. Tot op de dag van vandaag heeft de inspectie in het primair en voortgezet onderwijs een feitelijke monopoliepositie gehad als het ging om gezaghebbende oordelen over kwaliteit. Scholen blijken de inspecteur als consultant zeer te waarderen. De bij de WOT voorziene rolverandering van de inspectie zal alleen kans van slagen kunnen hebben als scholen ook zelf daadwerkelijk verantwoordelijkheid willen nemen en dragen.²⁰ Artikel 11 WOT kan dan ook in het licht van de onderwijsvrijheid en de ontwikkeling van het toezicht nieuwe stijl als een centrale bepaling worden gelezen.

6. Kansen en bedreigingen van de WOT

Vernieuwd toezicht en deregulering

Het nieuwe toezicht volgt op een jarenlange ontwikkeling in de onderwijs-wetgeving dat de normen waaraan scholen zich dienen te houden zo globaal of kaderstellend zijn geworden dat zij nauwelijks nog grond vormden voor de inspectie om deze te handhaven. Kwaliteit werd gaandeweg meer een zaak van de school, maar zij werden er onvoldoende op aangesproken. Nu de belangrijkste elementen van het toetsingskader inzake kwaliteit buiten de wet om vorm krijgen, is er minder reden om in de wet nog strikte normen omtrent kwaliteit of omtrent de procedure waarlangs scholen tot kwaliteit moeten geraken, op te nemen. Die kunnen dus veel globaler worden. Het is niet voor niks – en ook een volstrekt logische gevolgtrekking – dat minister en staatssecretaris hebben voorgesteld om de bepalingen omtrent kerndoelen en andere deugdelijkheidseisen in de wet te vervangen door "algemene beginselen van onderwijskwaliteit".²¹ Dat zou kunnen betekenen dat de huidige vorm van centraal vastgestelde kerndoelen en andere verplichtende wettelijke bepalingen zouden kunnen worden geschrapt en scholen meer ruimte krijgen om bijvoorbeeld zelf hun bevoegdheidsstelsel en zelf hun onderwijsdoelen in de toekomst vast te stellen.

Ook kan van het onderwijsbeleid waarbij van oudsher vooral met de dreiging van een bekostigingssanctie werd gewerkt, afstand worden genomen. Openbaarheid van inspectieoordelen zal, zo is onze verwachting, een veel effectiever middel blijken om scholen tot maatschappelijk gewenst gedrag te brengen. Immers, voor de normale gevallen van gedragsnormering is de dreiging met een bekostigingssanctie nauwelijks effectief, omdat zij nauwelijks kan worden toegepast. In het concrete geval laat de minister bijna altijd het tegen het treffen van een sanctie pleitende argument doorwegen dat de onderwijsinstelling moet blijven functioneren vanwege haar belang als voorziening voor leerlingen en studenten.

Een en ander opent perspectieven tot een veel grotere variëteit van activiteiten binnen scholen en van bijvoorbeeld de vormgeving van de betrokkenheid van ouders en leerlingen binnen scholen. Het is zelfs niet ondenkbaar dat vanuit beleidsoptiek tussen scholen meer onderscheid wordt toegestaan dan thans mogelijk is. Waarom zou de ene basisschool niet lump sum bekostigd kunnen worden als die aan bepaalde eisen van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid voldoet, terwijl de andere – die bijvoorbeeld bewust binnen een klein bestuur wil blijven – ervan afziet? Het laatste spoort met het in de Verenigde Staten opkomende verschijnsel van de "Charter School". Van een charter school is sprake als een school in stand wordt gehouden op grond van een overeenkomst met de autoriteiten (charter) die ook de basis vormt voor de vrijstelling van de school van bepaalde wettelijke voorschriften in ruil voor een verhoogde mate van verantwoordelijkheid ten opzichte van de directe omgeving.²²

De werkwijze van de inspectie

Natuurlijk zijn aan het nieuwe stelsel ook risico's verbonden. Een belangrijk punt in dit verband is de wenselijke organisatie en werkwijze van de inspectie zelf. Zoals reeds opgemerkt steunt het nieuwe toezichtsstelsel vooral op de stimuleringsstaak van de inspectie. Dit is een constitutioneel geïnspireerd gegeven. Indien een controletaak aan de orde zou zijn geweest hadden kwaliteitsaspecten niet kunnen bestaan, maar zou louter sprake zijn geweest van volgens de klassieke wegen handhaafbare deugdelijkheidseisen in onderwijswetten. Met de toetsing aan de aspecten van kwaliteit door de inspectie wordt uiteindelijk beoogd het eigen kwaliteitsbeleid van de school te activeren en te ondersteunen. De vraag is of dit oogmerk als zodanig bij de scholen zal overkomen. Is voor de inspectie een goede toekomst als gekwalificeerd adviseur van scholen weggelegd als zij tevens de controleur is die op de naleving van regels toeziet en de minister in stelling kan brengen tot het treffen van nadeel toebrengende bekostigingssancties? Het ligt voor de hand dat bij de huidige gang van zaken van het schoolbezoek een helder onderscheid wordt aangebracht tussen beoordeling op basis van deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten. Toch ligt hier een belangrijke belemmering voor de wenselijke ontwikkeling naar toenemende legitimatie van het inspectietoezicht in de verdere toekomst. De politiemans kan niet tevens je vriend zijn. Wie hoort te straffen houdt afstand, wie adviseert zoekt toenadering. Vermenging van de controletaak met de stimuleringsstaak kan er op termijn toe leiden dat controle ondergeschikt wordt gemaakt aan advisering of andersom.

Beheersing van de politiek vereist

Ten slotte is van belang dat de inspectie het toezicht stelselmatig en onpartijdig kan (blijven) uitoefenen. Het toezichtsbeleid en de uitvoering daarvan zal primair bepaald moeten worden door de noodzaak van een goed en betrouwbaar zicht op de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen en van de onderwijsinstellingen in het bijzonder. Dit vereist ook beheersing van de zijde van de politiek. De inspectie zal de kans moeten krijgen om over een lange(re) periode te blijven werken aan de hand van indicatoren die zijn opgesteld in overleg met het onderwijsveld. Dit werk zal niet verstoord moeten worden door allerlei politiek en bestuurlijk bepaalde wensen en prioriteiten, die vaak opkomen naar aanleiding van incidenten.

Het is te hopen dat de WOT zal bijdragen aan een dergelijk stelselmatig en professioneel toezicht.

Noten :

- 1 Hoogleraar wetgevingsvraagstukken, resp. bijzonder hoogleraar onderwijsrecht. Beide auteurs zijn werkzaam bij het Centrum voor wetgevingsvraagstukken van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Katholieke Universiteit Brabant.
-

- 2 Zie daarover ook het rapport Vertrouwen in onafhankelijkheid van de Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie-Borghouts) en het standpunt van het kabinet ter zake, De kaderstellende visie op toezicht (Kamerstukken II 2000/01, 27 831).
- 3 Zie daarover ook het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, Het borgen van publiek belang, Den Haag 2000.
- 4 H. Drop, Algemene inleiding onderwijsrecht, Zwolle 1985, p. 181, met verwijzing naar de Pacificatiecommissie in 1916; Postma beschouwt ook het optreden van de Onderwijsraad als een deugdelijkheidseis, vgl. A. Postma, Handboek van het Nederlandse onderwijsrecht, Zwolle 1995, p. 52.
- 5 Advies van de Onderwijsraad van 22 oktober 1999 (nr. 990473/450) over de nota Variëteit en Waarborg.
- 6 We baseren ons voor deze beschrijving op de tekst van het wetsvoorstel zoals het thans (medio maart 2002) bij de Eerste Kamer ligt, Kamerstukken I 2001/02, 27 783, nr. 186.
- 7 Amendement Lambrechts en Cornielje, Kamerstukken II 2001/02, 27 783, nr. 10.
- 8 Zie voor het advies van de Raad van State en het nader rapport, Kamerstukken II 2000/01, 27 783, A. Aan de Raad was gevraagd om in het bijzonder over deze kwestie te adviseren.
- 9 Aldus expliciet Onderwijsraad, Advies over de nota Variëteit en Waarborg (noot 5), a.w., p. 19 e.v.
- 10 Zie advies Raad van State (noot 5) en verder D. Mentink, Dansen op het slappe koord. Enkele opmerkingen bij een nieuwe nota over het optreden van de onderwijsinspectie, Tijdschrift voor de onderwijspraktijk 1999, nr. 7, p. 2-7; B.P. Vermeulen, Vraagstukken rondom de vrijheid van onderwijs, in: T.J. van der Ploeg e.a. (red.), De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht, Utrecht 2000, p. 281-300, i.h.b. p. 296-298; A.K. Koekkoek, Onderwijstoezicht en onderwijsvrijheid, Tijdschrift voor de onderwijspraktijk 2001, nr. 9, p. 128-134.
- 11 Vgl. Nader rapport, Kamerstukken II 2000/01, 27 783, A, p. 3.
- 12 Rb. Amsterdam, 20 augustus 1997, NTOR 4, december 1997, m.n. W.G.G.M. van Holsteijn.
- 13 Nader rapport, a.w., p. 5.
- 14 Rapport van de Commissie grondrechten in het digitale tijdperk, Den Haag, mei 2000, p. 186-194, i.h.b. p. 190, resp. p.188.
- 15 Grondrechten in het digitale tijdperk, Kamerstukken II 2000/01, 27 460, nr. 1, p. 30 e.v.
- 16 De Wet Nationale ombudsman is van toepassing op de gedragingen van ministers. Te dien einde kan het gedrag van de inspectie als gedrag van de minister worden bestempeld en kan hierover bij de Nationale ombudsman worden geklaagd. Ingevolge artikel 14, onder f, Wet Nationale ombudsman is de Nationale ombudsman niet verplicht een onderzoek te verrichten zolang de Awb-klachtprocedure nog loopt.
- 17 Tegen de maatregelen in het bestuurlijke natraject staat, als zij besluiten zijn, uiteindelijk beroep op de bestuursrechter open, krachtens de Algemene wet bestuursrecht. Gaat het om privaatrechtelijke of feitelijke handelingen dan hierover de burgerlijke rechter worden geadieerd.
- 18 Verslag van een wetgevingsoverleg, Kamerstukken II 2001/02, 27 783, nr. 21, p. 10.

- 19 Amendement van de leden Slob, Van der Vlies, Van de Camp en Cornielje, Kamerstukken II 2001/02, 27 783, nr. 29.
- 20 De ontwikkeling van een systeem van eigen kwaliteitszorg op en tussen scholen is thans volop bezig. Zie de sites op ondermeer:
<http://www.q5.nl/>, <http://www.kwaliteitsring.nl> en <http://www.besturenraad.nl>.
- 21 Zie nota Onderwijs in stelling. Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving, Den Haag, November 2000, p. 21; zie ook Ph. Eijlander, J.J.W.M. Rietveld, P.J.J. Zoontjens, Modernisering onderwijsregelgeving. Een studie naar mogelijkheden voor verdergaande deregulering in het funderend onderwijs. Eindrapport, Schoordijk Instituut van de KUB, Tilburg, oktober 2001, p. 8 e.v.
- 22 Vgl. Eijlander, Rietveld, Zoontjens, a.w., p. 25 e.v.